

## § 1. Уповноважений з прав людини в механізмі забезпечення прав особи

У структурі державного механізму України згідно з Конституцією України і Законом «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. з'явилась нова інституція — Уповноважений Верховної Ради з прав людини, який у багатьох країнах світу називається омбудс-меном. Історія цього інституту бере свій початок у Швеції з 1809 р., де він уперше був запроваджений.

Омбудсмен — це складний соціально-правовий феномен, оскільки він є не тільки правовим інститутом чи установою, а й відповідним типом політичної і правової культури, сукупністю суспільних зв'язків і відносин. Шведська модель парламентського контролю за правами людини пройшла значний шлях становлення в різних правових системах і має національну специфіку. Таку специфіку має і українська модель омбудсмена. Підкреслюючи національну обумовленість моделі Уповноваженого Верховної Ради, важливо не забувати про зорієнтованість української правової системи на західні юридичні традиції. Слід при цьому враховувати й те, що у правовому відношенні Європа є неоднорідною, оскільки в ній зосереджені дві основні правові сім'ї — загального і континентального права. А раніше ще була й сім'я соціалістичного права.

Діяльність Уповноваженого з прав людини спрямована на реалізацію прогресивних ідей у сфері забезпечення прав людини і громадянина, встановлення ділових і конструктивних відносин громадян України з органами державної влади. На постійній основі він здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах своєї юрисдикції. Демократичний характер інституту Уповноваженого полягає не лише у тому, що він виконує правоза-хисну функцію стосовно громадян України, а й щодо іноземців та осіб без громадянства. Це відповідає положенню ст. 3 Конституції про те, що людина в Україні визнається найвищою соціальною цінністю.

Інститут Уповноваженого щодо інших правозахисних механізмів є додатковим (субсидіарним) засобом захисту прав і свобод людини в Україні. Це впливає з частини другої ст. 4 закону, згідно з якою діяльність Уповноваженого доповнює наявні засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відмінює їх і не має наслідком перегляду компетенції державних органів, що забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. Він заповнює прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського та відомчого контролю за адміністративними органами.

Згідно з Законом Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів України та посадових осіб, що має важливе значення для визначення місця і ролі цього інституту у правозахисному механізмі нашої держави і для забезпечення його незалежності при реалізації своїх функцій. На це спрямовано положення закону (частина перша ст. 20) про те, що втручання органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, їх посадових та службових осіб у діяльність Уповноваженого забороняється. Його повноваження не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень парламенту України або його розпуску (саморозпуску). Особливість правового статусу Уповноваженого проявляється і в тому, що він має можливість співпрацювати з різними складами парламенту, оскільки термін його повноважень становить п'ять років, а Верховної Ради — чотири. Це теж є гарантією реалізації Уповноваженим своїх завдань і функцій.

Ідея омбудсмена в Україні не так давно почала схвально сприйматися державними інституціями і суспільством. У питаннях захисту прав людини акцентувалося насамперед на можливостях суду, прокуратури, інших державних інституцій. Піднесення інституту Уповноваженого з прав людини в ранг конституційного — це визнання державою і суспільством необхідності мати незалежний деполітизований орган, метою якого є гарантування права і справедливості у взаємовідносинах громадянина і державного апарату. Існуючий в Україні механізм правозабезпечення, на жаль, ще не зорієнтований на захист прав людини і громадянина. Він, як і раніше, спрямований на захист державних інтересів і устоїв.

Запровадження в Україні інституту Уповноваженого з прав людини має суттєве значення для формування правозахисної діяльності. Водночас Уповноваженого не слід розглядати як центр або альтернативу сформованої в нашій країні правозахисної державної системи, враховуючи те, що Уповноважений не володіє імперативними правовими засобами впливу на відповідні державні органи. Цілком можна погодитися з думкою В. В. Бойцової про те, що хоча цей інститут і має державні атрибути, але за своєю сутністю — це елемент громадянського суспільства. Він дає можливість державі мати чітке уявлення про індивідуальні інтереси та інтереси суспільства в їх взаємовідносинах з державними структурами<sup>1</sup>.

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією і законами України та міжнародними договорами України; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність до Конституції України,

міжнародних стандартів у цій галузі; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод особи; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовій поінформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

---

## **§ 2. Правовий статус Уповноваженого з прав людини**

Основи правового статусу Уповноваженого закладені в ст. 101 Конституції України, яка встановлює: «Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини». Більш детально його статус регламентується в Законі «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р., а також Законом «Про державну службу», іншими нормативно-правовими актами.

Законом чітко встановлюються вимоги щодо претендента на посаду Уповноваженого і процедура його обрання. Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг 40 років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх 5 років проживає в Україні. Не може бути призначено Уповноваженим особу, яка має судимість за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена та не знята в установленому законом порядку. Відповідно в інтересах неупередженого ставлення до виконання своїх обов'язків і об'єктивного вирішення справ передбачено, що Уповноважений не може мати представницького мандата, займати будь-які інші посади в органах державної влади, виконувати іншу

оплачувану чи неоплачувану роботу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднань громадян, на підприємствах, установах, організаціях незалежно від форм власності, крім викладацької, наукової або іншої творчої діяльності. Він не може бути членом жодної політичної партії.

За наявності хоча б однієї з перерахованих обставин Уповноважений має їх усунути протягом 10 днів після його призначення на посаду. До усунення зазначених обставин він не може складати присяги. Якщо ж такі обставини виникли під час діяльності Уповноваженого, вони мають бути усунені протягом 10 днів з дня, коли про це стало відомо. У разі неможливості усунути їх протягом 10 днів Уповноважений зобов'язаний зробити у зазначений строк заяву про відмову виконувати будь-які інші доручення чи повноваження, крім тих, що належать Уповноваженому. Якщо протягом зазначеного строку він не виконує встановлених вимог, його повноваження припиняються, і парламент України зобов'язаний звільнити його з посади. Нове висування кандидатур і призначення Уповноваженого здійснюється за процедурою, передбаченою законодавством. Ці нормативне визначені вимоги щодо Уповноваженого спрямовані на забезпечення його незалежності в реалізації ним своїх функцій.

Термін повноважень Уповноваженого — 5 років, який починається з дня прийняття ним присяги на сесії Верховної Ради. На відміну від суддів Конституційного Суду, термін повноважень яких обмежений 9 роками і вони не мають права переобиратися, законом про Уповноваженого не забороняється, щоб одна й та сама особа призначалась на посаду Уповноваженого кілька разів.

Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України шляхом таємного голосування. Пропозиції щодо кандидатур(и) на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради або не менше однієї чверті народних депутатів України від конституційного складу парламенту. Відповідний комітет Верховної Ради подає парламентові свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду Уповноваженого, відповідності її вимогам, передбаченим законом, та про відсутність причин, які перешкоджали б зайняттю нею цієї посади. Голосування проводиться на пленарних засіданнях парламенту, але не раніше як через 10 днів і не пізніше, ніж через 20 днів після закінчення терміну висування кандидатів для участі у виборах. Призначеним вважається той кандидат, за якого проголосувала більшість парламентаріїв, про що приймається відповідна постанова. Але якщо на посаду Уповноваженого було висунуто більше, ніж два кандидати і жодного з них не було призначено, Верховна Рада проводить повторне голосування по двох кандидатах, які одержали найбільшу кількість голосів. У разі, якщо жоден з кандидатів на посаду Уповноваженого не набрав необхідної кількості голосів, знову проводиться висування для призначення на посаду Уповноваженого. Призначення омбудсмена парламентом цілком відповідає юридичній

природі цього інституту, і така практика існує у більшості країн світу.

При вступі на посаду Уповноважений на пленарному засіданні парламенту України складає присягу, в якій урочисто присягає чесно та сумлінно захищати права і свободи людини і громадянина, добросовісно виконувати свої обов'язки, додержуватися Конституції і законів України та керуватися справедливістю і власною совістю. Він зобов'язується діяти незалежно, неупереджено, в інтересах людини і громадянина. Повноваження Уповноваженого починаються з моменту складання ним присяги. Першим Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини була обрана Н. І. Карпачова.

Закон про Уповноваженого з прав людини чітко регламентує порядок припинення його повноважень та звільнення з посади, що є важливою гарантією його діяльності. Його повноваження припиняються за таких обставин: у разі відмови Уповноваженого від подальшого виконання обов'язків шляхом подання заяви про складення своїх повноважень; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; набрання законної сили рішенням суду про визнання особи, яка обіймає посаду Уповноваженого, безвісно відсутньою або про оголошення її померлою; складення присяги новообраним Уповноваженим; смерті особи, яка обіймає посаду Уповноваженого. Парламент України може прийняти рішення про звільнення з посади Уповноваженого до закінчення терміну, на який його було обрано, тільки у таких випадках: порушення ним присяги; порушення вимог щодо несумісності діяльності; припинення громадянства України; неспроможності протягом більше чотирьох місяців підряд виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності. Законом встановлено, що висновок про наявність підстав для звільнення з посади Уповноваженого має дати тимчасова спеціальна комісія парламенту України. Верховна Рада за наявності зазначених підстав розглядає питання і приймає відповідну постанову про звільнення з посади Уповноваженого за поданням Голови Верховної Ради або не менш як однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу парламенту. Уповноважений вважається звільненим з посади, якщо за це проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу парламенту.

Для реалізації своїх завдань і функцій Уповноважений наділений законом відповідною компетенцією, яка впливає з мети парламентського контролю. Виходячи з цього він має право невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради, Прем'єр-міністром, головами Конституційного Суду, Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами.

Уповноважений може бути присутнім на засіданнях парламенту, уряду, Конституційного Суду, Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів, колегії Генеральної прокуратури України та інших колегіальних органів, на засіданнях усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим, звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом. У структурі правозахисного механізму забезпечення прав громадян у правовій державі суди посідають провідне місце.

Закріплення в законі таких значних можливостей Уповноваженого щодо різних випадків стосовно судових органів має суттєве значення. Він може також звертатися до Конституційного Суду з поданням: про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради, актів Президента, актів Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав свобод людини і громадянина; про офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Уповноважений може відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, досудового ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування та ізоляції, психіатричні лікарні, осіб, які там перебувають, та одержувати інформацію щодо умов їх тримання, перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Без одержання необхідної інформації Уповноважений не міг би результативно виконувати своїх повноважень. Виходячи з цього йому надано право безперешкодно відвідувати органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях, вимагати від посадових осіб цих органів і організацій сприяння у проведенні перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі перевірок, експертиз і надання відповідних висновків, запрошувати посадових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються за справою.

Обов'язки Уповноваженого — невід'ємний елемент його конституційно-правового статусу. Згідно з законом він зобов'язаний додержуватися Конституції України та законів України, інших правових актів, прав та інтересів людини і громадянина, забезпечувати виконання покладених на нього функцій та повною мірою використовувати надані йому права. Оскільки в процесі реалізації своїх функцій Уповноважений одержує і

конфіденційну інформацію, то він зобов'язаний її не розголошувати. Причому це зобов'язання діє і після припинення його повноважень. У разі розголошення таких відомостей Уповноважений несе відповідальність у встановленому законодавством порядку. Він не має права розголошувати отримані відомості про особисте життя заявника та інших причетних до заяви осіб без їх згоди.

Формою реагування Уповноваженого на факти порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина є акти Уповноваженого, які він має право направляти у відповідні органи для вжиття цими органами необхідних заходів. Такими актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб. При цьому конституційне подання Уповноваженого — це акт реагування до Конституційного Суду щодо вирішення питання про відповідність Конституції України законів чи інших нормативно-правових актів відповідних державних органів, а також тлумачення Конституції України та законів України. Подання Уповноваженого — це акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний термін щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує за зверненнями громадян, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників, за зверненнями народних депутатів України, за власною ініціативою. Уповноважений приймає та розглядає їх звернення відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Звернення подаються Уповноваженому у письмовій формі протягом року після виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина. Уповноважений не розглядає тих звернень, які розглядаються судами, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду.

Оскільки Уповноважений обирається Верховною Радою України і його діяльність є формою парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, він повинен протягом першого кварталу кожного року представляти парламенту України щорічну доповідь про стан додержання та захист прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими особами, які порушили своїми діями

(бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності Уповноважений може представити парламенту доповідь (довіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина. За щорічною і спеціальною доповідями Уповноваженого парламент України приймає постанову, яка обов'язково публікується в офіційних виданнях Верховної Ради.

Для реалізації своєї компетенції Уповноважений формує Секретаріат, який є юридичною особою. Структура Секретаріату, розподіл обов'язків та інші питання щодо організації його роботи регулюються Положенням про Секретаріат Уповноваженого з прав людини. Призначення на посаду та звільнення працівників Секретаріату здійснюється Уповноваженим, який і контролює роботу Секретаріату і визначає основні напрями його діяльності.

При Уповноваженому з метою надання консультативної підтримки, проведення наукових досліджень, а також вивчення пропозицій щодо поліпшення стану захисту прав і свобод людини і громадянина може створюватись консультативна рада (яка може діяти і на громадських засадах) із осіб, що мають досвід роботи в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина.

---

### **§ 3. Гарантії діяльності Уповноваженого з прав людини**



Для реалізації своїх завдань і функцій Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має відповідні гарантії, які можна розподілити на загальні, матеріально-фінансові і особисті. Уповноважений — відповідальна державна посадова особа і тому, безумовно, повинна мати необхідні гарантії реалізації своїх функцій.

Важливими гарантіями діяльності Уповноваженого є те, що він користується правом недоторканності на весь час своїх повноважень і не може бути без згоди парламенту України притягнутий до кримінальної відповідальності або підданий заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, затриманий, заарештований, підданий обшуку, а також особистому огляду. Кримінальна справа проти Уповноваженого може бути порушена тільки Генеральним прокурором України. За порушення законодавства щодо гарантій діяльності Уповноваженого, його представників та працівників Секретаріату Уповноваженого винні особи притягуються до відповідальності згідно з чинним законодавством. Уповноважений не зобов'язаний давати пояснення по су-ті справ, які закінчені або знаходяться у його провадженні.

Законодавством гарантуються трудові права Уповноваженого. Так, після закінчення терміну повноважень, на який особу було обрано на посаду Уповноваженого, їй надається робота (посада), на якій вона працювала до призначення і яка зберігається за нею на час виконання нею обов'язків Уповноваженого, а у разі неможливості надання цієї роботи (посади) — інша рівноцінна робота (посада) на тому ж або, за її згодою, іншому підприємстві, в установі, організації. Суттєвою гарантією є і те, що життя та здоров'я Уповноваженого і його представників, які працюють на постійній основі, підлягають обов'язковому державному страхуванню на випадок смерті, травми, каліцтва або захворювання, одержаних під час виконання ними службових обов'язків. Порядок та умови страхування встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Ефективне функціонування інституту Уповноваженого зумовлюється необхідністю належного фінансового його забезпечення. Виходячи з цього закон встановлює, що фінансування діяльності Уповноваженого здійснюється за рахунок Державного бюджету України. Уповноважений розробляє і подає на затвердження парламенту України та виконує кошторис своїх витрат. Верховна Рада і відповідні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування створюють необхідні умови для діяльності Уповноваженого, його Секретаріату та його представників.

Закон забороняє втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб у діяльність Уповноваженого.

У діяльності Уповноваженого виникає чимало непростих питань, вирішення яких можливе з допомогою більш чіткого регулювання інституту Уповноваженого. Так, Уповноважений має право призначити своїх представників у межах виділених коштів, затверджених парламентом України. Але законом не визначено, чи це будуть представники Уповноваженого на місцях чи представники Уповноваженого з певних питань. Ця невизначеність дає підстави вважати, що в майбутньому можуть бути застосовані обидва підходи. На нашу думку, пріоритетним має бути принцип представництва на місцях, оскільки конкретні конституційні права громадян порушуються саме на місцях, у тому числі органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями, посадовими особами підприємств, організацій і установ.

Але не виключається й те, що можуть бути створені представники Уповноваженого і з конкретних питань, напрямів його правозахисної діяльності. Так, у ФРН, у Данії функціонує омбудсмен з питань оборони, у Фінляндії — омбудсмен з питань рівності прав чоловіків і жінок, омбудсмен із захисту прав споживачів та контролю за конкуренцією, в Угорщині — Уповноважений з прав національних та етнічних меншин, в Канаді — омбудсмен з національних мов.

За яким принципом будувати структуру інституту омбудсмена в Україні ще не визначено. Але цілком можливе поєднання обох принципів. Це було б найбільш ґрунтовно в сучасних умовах розвитку політико-правового процесу і стану із забезпеченням прав людини і громадянина в Україні.

Інститут Уповноваженого з прав людини в Україні — на стадії свого становлення. Не завжди цей інститут сприймається належним чином як державними інституціями, так і структурами громадянського суспільства. Але йому належить майбутнє в підвищенні ролі у забезпеченні прав людини і громадянина. І це має усвідомлюватися всіма суб'єктами права, виходячи з положення, що права людини в Україні визнаються найвищою соціальною цінністю, як це зазначено в ст. 3 Конституції. Держава символізує публічний простір, а громадянське суспільство — деполітизований простір свободи, основу якого складають ринкова економіка і права людини. Уповноваженому з прав людини належить суттєва роль у забезпеченні взаємодії Української держави і громадянського суспільства в аспекті захисту прав особи. Конституційно-правовий інститут Уповноваженого, створений в Україні, може сприяти розв'язанню проблеми бюрократизації виконавчого апарату, анонімності й безвідповідальності державної влади. При цьому слід брати до уваги, що посилення інституту народного правозахисника (омбудсмена) в багатьох європейських країнах, в США, було відповіддю громадянського суспільства на посилення виконавчої влади, порушення чиновниками норм управлінської моралі.

\* Інститут Уповноваженого дає можливість подолати суттєві суперечності між державою і громадянським суспільством, легітимувати владу, гарантувати право громадян бути поінформованими про помилки і зловживання службовців державного апарату. Омбудсмен є захисником громадянських прав. Він охороняє як публічні, так і особисті інтереси, приватну сферу життя, допомагає вирішенню проблем захисту прав особи. Значним є поновлюючий і політичний ефект діяльності Уповноваженого. Це пов'язано насамперед з тим, що омбудсмен виражає точку зору громадянського суспільства і доводить її до відома законодавчої і виконавчої гілок державної влади. Інститут Уповноваженого в Україні органічно вписується в діючу систему захисту прав громадян і не перешкоджає використанню інших каналів поновлення справедливості. Є всі підстави вважати, що народний правозахисник стане звичним і необхідним інструментом захисту в Україні прав людини, яким він є в багатьох країнах з усталеними демократичними традиціями і широкою політико-правовою практикою захисту прав особи. Правозахисний потенціал Уповноваженого буде зростати в міру становлення в Україні правової державності і формування дієздатного громадянського суспільства.

### Контрольні запитання

1. Яка роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в конституційно-правовому механізмі забезпечення прав особи?
2. Які права і обов'язки має Уповноважений з прав людини?
3. Які гарантії діяльності Уповноваженого з прав людини?